

# 广东预算绩效管理的探索及思考

财政部行政政法司青年调研团

广东省作为地方预算绩效管理改革的破冰之地，于2003年起率先对财政支出进行预算绩效管理，并在不断探索中取得了显著成效。2018年，广东省在绩效管理工作省级财政部门考核中被评为“优秀”。为学习先进经验，进一步推动行政单位预算绩效管理，财政部行政政法司青年小组会同中直管理局、国家税务总局有关同志赴广东省开展调研。

## 广东省预算绩效管理探索

2003年以来，广东省在预算绩效管理理论和实践方面不断进行探索和突破，将绩效理念和方法贯穿预算管理全过程：一是推动绩效与预算编制执行监督管理改革相衔接；二是形成完整的全过程预算绩效管理闭环；三是建立系统的预算绩效管理制度体系。通过推进建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，推进预算绩效管理制度化、规范化、标准化、信息化，实现花钱必问效、无效必问责，提高财政资源配置效率和使用效益，提高预算管理水平和政策实施效果。

(一)以制度化为基础，构建多制度联动分级管理。省财政厅从综合性制度、专项管理办法和业务操作规范三个层面抓好建章立制，逐步形成“层级配套、功能协调、覆盖到位”的预算绩效管理制度体系。市、区各级财政部门制定了相关规章制度。

(二)以标准化为前提，构建多维度绩效指标体系。初步建立起财政预算绩效指标库，坚持“共建共享、动

态管理”的思路，由财政部门牵头建设管理，确定框架、打好基础，由业务主管部门负责维护指标，充分发挥部门主动性，建立起分行业、分领域、分层次的绩效指标和标准体系。绩效指标库常态化开放、动态化更新，与各级有关部门通过信息系统实现数据的共建共享。

(三)以规范化为条件，构建多特色并行管理模式。开展事前绩效评估，由省财政厅在部门申报的2020年预算中选取部分项目进行评审评估试点。强化绩效目标管理，将绩效目标作为预算安排的前置条件，实行“部门自审+第三方机构初审+财政部门复审”的审核机制。推动绩效评价全覆盖，自评范围覆盖所有省级财政专项资金和部门整体支出，并由省财政厅组织开展重点绩效评价。建立绩效结果硬约束，完善绩效评价结果与预算挂钩机制，创新绩效信息报送和公开机制。

(四)以信息化为手段，构建多功能线上操作系统。广东省从2010年起推进财政绩效信息管理系统建设，至今已有超过4300家单位、20000个用户登录使用，构建了“事前、事中、事后”绩效信息管理系统，构建了“6库、6子系统、6化”绩效功能管理系统，实现了事前评估、绩效目标、绩效监控、绩效评价和绩效管理结果应用的在线申报、在线审核、在线跟踪、在线反馈和在线查询；实现了绩效指标库的入库、调整、退库等动态管理；实现了对第三方机构邀请通知、申报意向、选择确定、匹配项目、工作进展、反馈问题、提供结果的全过程跟踪管理。



### 部分驻粤中央垂管单位开展预算绩效管理

海关、税务、边检等中央驻广东垂管单位也立足各领域工作实际，在预算绩效管理制度化、规范化、标准化、信息化建设上开展了有益探索。

(一)绩效管理制度不断完善。广州海关2012年启动预算绩效管理工作以来，制定了《广州海关财务管理绩效评价操作办法》及配套评价标准、《广州海关全面实施预算绩效管理实施方案》等，明确了预算绩效管理的目标任务和实施路径。2017年，广州边检总站研究制定了开展预算绩效管理工作实施方案，目前正在研究制定符合单位实际情况的相关绩效管理规定。

(二)绩效管理基础不断夯实。一是加强绩效评价指标体系建设。广州海关结合关区实际建立了预算绩效核心指标库，之后在各年度项目预算申报阶段，均结合项目使用范围、实际开支内容对项目指标库进行修改调整，不断优化绩效评价指标体系，使其发挥最大效用。广州市税务局结合专项业务实际，分别制定符合项目特点的项目绩效指标体系，不断完善项目预

算绩效指标体系，对三级指标进行深化和细化，涵盖项目支出的成本、效益、效果、质量等方面，全面反映项目支出的绩效情况。二是重点做好绩效目标编制。广州海关通过“四个延伸”做实做细绩效目标，即延伸编制时间、参与人员、论证形式、审核主体，确保项目预算绩效目标的编制更加科学、客观、合理。广州边检总站按照“先易后难、由点及面、稳步推进”的原则，以项目支出绩效目标管理为切入点，并以省口岸建设经费等项目作为绩效目标管理试点，研究制定了项目支出绩效目标暂行规定；成立了项目绩效评审小组，组织专家库专家对项目支出绩效目标进行审核。三是组建专家库。广州边检总站成立预算绩效评审专家库，由单位内部相关岗位及社会中介机构人员组成，实行开放式动态管理，最大程度保证在库专家可用、实用。

(三)评价结果应用不断加强。广州海关按照绩效评价要求，针对评价过程中发现的问题，深入全面分析，制定整改方案，限期落实整改措施，同时对绩效评价结果实行“双挂钩”模式的探索，即与下一年度的预算安排挂钩、与领导班子年度考核挂钩，从而进一步

提高责任意识和绩效意识,提升预算管理水平。广州边检总站将绩效关口前移,结合预算评审、项目审批等开展事前绩效评估,评估结果作为申请预算的必备要件,防止“拍脑袋决策”,年度上报项目均经过评审并设定绩效目标;纳入当年预算安排的项目必须达到年度绩效目标,否则将直接影响下年预算指标的核定。

(四)绩效管理方式不断探索。广州海关引进中介机构协助开展项目预算编报审核,目前已探索建立了“申报业务部门自审、职能部门专业审、第三方中介机构全面审与财务部门统筹复审”的审核模式。广州市税务局建立预算执行情况按月分析和通报制度,及时跟踪和监督项目的预算执行进度和绩效目标实现程度。对预算执行进度较慢的项目和单位实行督办和约谈,促进绩效目标的顺利实现,通过季度、年度绩效考核,跟踪监控绩效目标运行情况,当与预期绩效目标发生偏离时,及时采取措施予以纠正。广州边检总站规定每周通报预算执行情况,每季度向党委提交预算执行分析报告,对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,发现问题分析原因并及时纠正,切实提高预算执行效率。

## 借鉴与思考

(一)必须牢固树立预算绩效管理理念。一是强化绩效意识。坚持“花钱必问效、无效必问责”的管理观念,将预算绩效管理的理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程,避免预算绩效管理单纯成为预算管理中的独立附件。二是强化部门协作。加强各级领导干部对预算绩效管理的重视,充实预算绩效管理人員力量,加强预算绩效业务培训,建立业务管理部门和绩效管理部门协同配合的合作机制,确保预算绩效管理延伸至基层单位和资金使用终端。三是强化主体责任。部门是预算执行的主体,要充分调动部门开展预算绩效管理的积极性,一方面赋予部门更多的管理自主权,另一方面推动绩效评价结果公开,让部门接受社会监督,提高财政资金使用绩效。

(二)必须注重绩效管理结果的应用。绩效管理只有与预算管理结合起来才能真正发挥作用,绩效管理

与预算管理有机结合的重点是加强绩效管理结果应用。一是要加强事前绩效评估结果应用。要求部门加强项目评审,绩效评估结果较差的项目不予申报。二是加强项目执行绩效监控。在强化绩效目标管理的基础上,通过绩效运行监控,定期对项目绩效目标实现情况进行分析评估,对绩效目标实现情况较差的项目及时纠偏调整,根据实际情况调减项目预算或暂停实施项目。三是加强绩效评价结果应用。将业务部门开展自评和财政部门开展重点绩效评价的结果,作为申请下年度预算的参考依据。对评价结果较好的项目优先安排预算,对评价结果较差的项目适当扣减预算。

(三)必须借助信息化手段推动预算绩效管理。全面实施预算绩效管理涉及面广、数据量大,仅靠人工难以达到预期目的,必须利用信息化系统全面提升数据采集、处理、传输、共享、利用等能力,覆盖绩效管理各个环节。一是建立事前评估、绩效目标、绩效监控、绩效评价、执行进度监控和绩效结果应用的信息系统,涵盖申报、审核、跟踪、反馈、查询等操作。二是通过信息系统实现绩效指标库的入库、调整、退库等动态管理,实现对第三方机构邀请通知、申报项目、匹配项目、工作进展、结果反馈、上传绩效管理结果的全过程跟踪管理。三是注重依托信息技术创新评价方法,如研究依托大数据分析技术,运用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法、标杆管理法等,提高绩效评价结果的客观性和准确性。

(四)必须推动绩效评价结果公开。绩效评价结果公开是接受检验和监督最有效的方式,广东省创新绩效信息报送和公开机制,受到社会各界的充分肯定,建议在借鉴广东省做法的基础上,进一步研究推动绩效评价结果公开。一是继续做好绩效目标批复随部门预算公开、绩效自评结果随决算公开,便于部门业务工作开展绩效情况接受公众监督。二是做好重点绩效评价报告随决算报送人大工作,便于财政资金使用绩效情况接受人大监督。三是研究推动部门绩效评价结果和预算安排挂钩情况向社会公开,从而实现预算编制、安排的有效性、科学性、合理性接受公众监督。□

责任编辑 韩璐